

**FORMUŁOWANIE
PYTAŃ PREJUDYCJALNYCH
DO TRYBUNAŁU
SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ**

Praktyczny przewodnik

Agnieszka Frąckowiak-Adamska, Paweł Bańczyk

BIBLIOTEKA SĄDOWA

FORMUŁOWANIE PYTAŃ PREJUDYCJALNYCH DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Praktyczny przewodnik

Agnieszka Frąckowiak-Adamska, Paweł Bańczyk

BIBLIOTEKA SĄDOWA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 27 marca 2020 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jan Barcz

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki opracowali:

Wstęp i Część I – Agnieszka Frąckowiak-Adamska, Paweł Bańczyk

Część II – Paweł Bańczyk

Część III – Agnieszka Frąckowiak-Adamska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-710-7

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Dedykowane wszystkim sędziom,
którzy podjęli trud zadania pytań prejudycjalnych
Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	17

CZĘŚĆ I

Instytucja odesłania prejudycjalnego

Rozdział I

Miejsce odesłania prejudycjalnego w systemie prawa Unii i zasady

jego funkcjonowania	31
1. Prawo (i obowiązek) każdego sądu krajowego do stosowania prawa Unii i zapewnienia jego pełnej skuteczności	31
1.1. Zasada skutku bezpośredniego	32
1.2. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego	33
1.2.1. Uwagi ogólne	33
1.2.2. Obowiązek dokonywania wykładni zgodnej	34
1.2.3. Obowiązek niestosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym	35
1.2.4. Obowiązek przyznania jednostkom możliwości uzyskania odszkodowania	38
1.3. Odesłanie prejudycjalne jako pomoc w stosowaniu prawa unijnego	39
2. Mechanizm odesłania prejudycjalnego	40
2.1. Ramy prawne instytucji	40
2.2. Podział kompetencji między Trybunał Sprawiedliwości a sądy krajowe	41
2.3. Przedmiot wniosku a przedmiot postępowania prejudycjalnego	43
2.3.1. Zasada częściowego związania Trybunału Sprawiedliwości przedmiotem i zakresem wniosku	43
2.3.2. Zasada udzielenia odpowiedzi użytecznej	47
2.4. Postępowanie prejudycjalne	47
2.4.1. Uwagi ogólne	47
2.4.2. Trybunał Sprawiedliwości	48

2.4.2.1. Sędziowie i rzecznicy generalni.....	48
2.4.2.2. Aparat wspierający.....	49
2.4.3. Wszczęcie, dyspozycyjność, kontrola ze strony Trybunału Sprawiedliwości.....	50
2.4.4. Podmioty uprawnione do wzięcia udziału w postępowaniu.....	50
2.4.5. Postępowanie po wpłynięciu wniosku do Trybunału Sprawiedliwości.....	52
2.4.6. Tryby postępowania	53
2.4.6.1. Uwagi ogólne.....	53
2.4.6.2. Tryb zwykły.....	54
2.4.6.3. Tryb uproszczony	57
2.4.6.4. Tryb przyspieszony	57
2.4.6.5. Tryb pilny.....	59
2.4.6.6. Rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności	62
2.4.7. Sposoby zakończenia postępowania	62
2.4.7.1. Uwagi ogólne.....	62
2.4.7.2. Orzeczenia merytoryczne.....	62
2.4.7.2.1. Wyrok	62
2.4.7.2.2. Postanowienie z art. 99 Regulaminu.....	63
2.4.7.3. Orzeczenia formalne	65
2.4.7.3.1. Postanowienie z art. 53 § 2 Regulaminu.....	65
2.4.7.3.2. Postanowienie o umorzeniu postępowania.....	65
2.4.7.3.3. Postanowienie o wykreśleniu sprawy	66
2.4.8. Koszty postępowania.....	67
3. Skutki orzeczenia prejudycjalnego	67
3.1. Skutki orzeczenia merytorycznego dla sądu odsyłającego i innych sądów orzekających w sprawie głównej	67
3.2. Skutki orzeczenia merytorycznego dla innych sądów.....	69
3.3. Skutki <i>ex tunc</i>	69
3.4. Ograniczenie skutków orzeczenia w czasie.....	70

Rozdział II

Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego	72
1. Uwagi ogólne	72
2. Wniosek musi pochodzić od sądu	74
2.1. Organy uprawnione do zadawania pytań (pojęcie sądu)	74
2.1.1. Uwagi ogólne	74
2.1.2. Ewolucja wymogu kontrydiktoryjności.....	75
2.1.3. Organy uznane lub nieuznane za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE.....	77
2.1.4. Brak jednolitej definicji sądu w prawie unijnym.....	77
2.2. Nieograniczone prawo każdego sądu krajowego do zadania pytania prejudycjalnego, jakie uważa za niezbędne.....	78

2.3. Prawo czy obowiązek zadania pytania	82
2.4. Działanie sądu z urzędu czy na wniosek stron	85
3. Pytanie musi dotyczyć wykładni Traktatów albo ważności lub wykładni aktów pochodnego prawa unijnego, które mogą mieć zastosowanie w sprawie.....	87
3.1. Uwagi ogólne	87
3.2. Wyłączenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości w niektórych kwestiach	88
3.3. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania o wszystkich przepisach prawa UE	90
3.3.1. Uwagi ogólne	90
3.3.2. Wykładnia Traktatów.....	90
3.3.3. Umowy międzynarodowe wiążące Unię	91
3.3.4. Prawo pochodne	93
3.3.5. Inne akty	94
3.4. Ważność prawa pochodnego UE	95
3.5. Niemożność pytania o wykładnię lub ważność prawa krajowego	96
3.6. Sprawa musi mieścić się w zakresie zastosowania prawa Unii.....	98
3.6.1. Uwagi ogólne	98
3.6.2. Zakres przedmiotowy zastosowania	99
3.6.2.1. Zakres zastosowania aktów prawa pochodnego	99
3.6.2.2. Zakres zastosowania prawa pierwotnego.....	102
3.6.3. Zakres czasowy	104
3.6.3.1. Stosowanie prawa unijnego dopiero po przystąpieniu państwa do Unii.....	104
3.6.3.2. Wejście aktu w życie a jego stosowanie	105
3.6.3.3. Zdarzenie relewantne z punktu widzenia zakresu zastosowania danego aktu.....	105
3.6.4. Sprawy poza zakresem zastosowania prawa Unii, w których można zadać pytanie prejudycjalne (typu Dzodzi)	106
4. Odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości musi być niezbędna do wydania wyroku w sprawie głównej	107
4.1. Uwagi ogólne	107
4.2. Domniemanie znaczenia pytania dla sprawy	108
4.3. Okoliczności wyłączające spełnienie przesłanki niezbędności odpowiedzi	109
4.4. Warunki niezbędności odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości dla wyroku w sprawie głównej	110
4.4.1. Uwagi ogólne	110
4.4.2. Rzeczywista zawisłość sporu.....	111
4.4.2.1. Przed sądem odsyłającym musi toczyć się postępowanie	111
4.4.2.2. W postępowaniu musi zachodzić konieczność wydania rozstrzygnięcia.....	113
4.4.2.3. Spór nie może być sporem sztucznym	115

4.4.3. Związek między prawem UE a rozstrzygnięciem w postępowaniu głównym	116
4.5. Niezbędność a celowość odesłania	118
5. Wniosek musi być poprawnie zredagowany	120
5.1. Źródła wymogów co do treści wniosku	120
5.2. Wymogi formalne i techniczne dotyczące wniosku prejudycjalnego	121
5.3. Wymogi wynikające z międzynarodowego charakteru Trybunału Sprawiedliwości i z tego, że wniosek będzie tłumaczony	122
5.4. Konieczne elementy wniosku	123
5.4.1. Pytania właściwe	123
5.4.1.1. Uwagi ogólne	123
5.4.1.2. Sposoby formułowania pytań prejudycjalnych	124
5.4.2. Uzasadnienie	126
5.5. Fakultatywne elementy wniosku	129
5.6. Strony internetowe przydatne podczas formułowania wniosku	130

Rozdział III

Wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości	132
1. Moment wystąpienia z odesłaniem	132
2. Czynności procesowe	133
2.1. Uwagi ogólne	133
2.2. Zaskarżenie postanowienia o skierowaniu odesłania prejudycjalnego	133
2.3. Zarządzenie środków tymczasowych oraz zawieszenie stosowania przepisu krajowego	135
3. Czynności materialno-techniczne	137
3.1. Uwagi ogólne	137
3.2. Anonimizacja	138
3.3. Elementy składowe dokumentacji przekazywanej do Trybunału Sprawiedliwości	138
3.3.1. Pismo przewodnie	139
3.3.2. Postanowienie o skierowaniu pytania	139
3.3.3. Zanonimizowana wersja postanowienia odsyłającego	140
3.3.4. Akta sprawy	140
3.4. Sposoby przesłania wniosku do Trybunału Sprawiedliwości	141
3.4.1. Uwagi ogólne	141
3.4.2. Wniosek przekazywany za pośrednictwem aplikacji e-Curia	142
3.4.3. Wniosek przekazywany drogą pocztową	144
3.4.4. Wniosek przekazywany pocztą elektroniczną	144
3.4.5. Przesłanie w przypadku spraw, w których wnosi się o tryb pilny lub przyspieszony	145
4. Komunikacja z Trybunałem Sprawiedliwości po wystąpieniu z wnioskiem	146
4.1. Przed wydaniem rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości	146
4.1.1. Uwagi ogólne	146

4.1.2. Wnioski Trybunału Sprawiedliwości o sprecyzowanie	146
4.1.3. Odpowiedzi na zapytania	146
4.1.4. Informowanie o sprawach istotnych dla biegu postępowania	147
4.2. Po wydaniu rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości.....	147
4.2.1. Zastosowanie odpowiedzi w sprawie	147
4.2.2. Wniosek o wykładnię orzeczenia prejudycjalnego	147
4.2.3. Wniosek o sprostowanie orzeczenia prejudycjalnego	148
4.2.4. Przesłanie odpisu orzeczenia wydanego w następstwie orzeczenia prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości.....	148

CZĘŚĆ II

Formułowanie wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w praktyce

Wstęp	151
--------------------	-----

Rozdział IV

Czynności przygotowawcze	153
1. Uwagi ogólne	153
2. Relacja między orzeczeniem prejudycjalnym a postępowaniem krajowym	154
3. Ustalenie głównych elementów prejudycjalnego zagadnienia prawnego.....	157
3.1. Artykuł 94 Regulaminu	157
3.2. Zakres informacji niezbędnych Trybunałowi Sprawiedliwości do wydania orzeczenia prejudycjalnego	158
3.3. Tok rozumowania sądu przy podejmowaniu decyzji w postępowaniu krajowym.....	159
3.4. Miejsce przepisów prawa Unii w decyzji sądu krajowego.....	160
3.5. Pytanie prejudycjalne i wątpliwości sądu odsyłającego	161
3.6. Inne niż wyrok decyzje sądu krajowego uzasadniające wystąpienie z pytaniem	161
3.7. Główne elementy prejudycjalnego zagadnienia prawnego	163
4. Kontrola spełnienia przesłanek dopuszczalności z art. 267 TFUE	165
5. Ocena konieczności wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym	166
5.1. Uwagi ogólne	166
5.2. Obowiązek wystąpienia z odesłaniem	166
5.3. Celowość wystąpienia z odesłaniem w braku takiego obowiązku	166
6. Przedstawienie zagadnienia stronom postępowania.....	167
7. Rozważenie szans rozpoznania wniosku w trybie szczególnym	168

Rozdział V

Redakcja wniosku	169
1. Uwagi ogólne	169
1.1. Forma	169
1.2. Zawartość	170
1.3. Język	171

2. Sentencja postanowienia odsyłającego	174
2.1. Uwagi ogólne	174
2.2. Pytanie prejudycjalne	174
2.2.1. Uwagi ogólne	174
2.2.2. Przywołanie podstawy prawnej.....	175
2.2.3. Oznaczenie przepisu prawa Unii	175
2.2.4. Sposób formułowania pytań	175
2.2.5. Poziom szczegółowości pytania.....	175
2.2.6. Więcej niż jedno pytanie	176
2.2.7. Pytania „asekuracyjne”	177
2.3. Wnioski dodatkowe	178
2.3.1. Uwagi ogólne	178
2.3.2. Wniosek o zastosowanie trybu szczególnego	178
2.3.3. Wniosek o połączenie spraw	178
2.3.4. Wniosek o ograniczenie skutków wyroku w czasie.....	179
2.3.5. Wniosek o utajnienie danych	179
2.4. Inne rozstrzygnięcia	179
2.4.1. Zawieszenie postępowania	179
2.4.2. Zastosowanie środków tymczasowych.....	180
3. Uzasadnienie postanowienia odsyłającego	180
3.1. Plan uzasadnienia	180
3.2. Prezentacja sprawy krajowej.....	182
3.2.1. Uwagi ogólne	182
3.2.2. Przedmiot sporu.....	183
3.2.3. Ustalony stan faktyczny	183
3.2.3.1. Znaczenie	183
3.2.3.2. Zakres i szczegółowość prezentacji	184
3.2.3.3. Jednoznaczność ustaleń a bezstronność sądu	186
3.2.4. Przebieg postępowania przed sądami krajowymi	187
3.2.5. Oznaczenie czynności, jaka ma zostać podjęta w postępowaniu krajowym	188
3.2.6. Argumenty stron.....	188
3.3. Prezentacja stanu prawnego krajowego – wyciąg z przepisów.....	189
3.3.1. Uwagi ogólne	189
3.3.2. Wyciąg z przepisów prawa krajowego	191
3.4. Prezentacja istoty prejudycjalnego zagadnienia prawnego.....	192
3.4.1. Uwagi ogólne	192
3.4.2. Czynność wymagająca wystąpienia z odesłaniem.....	192
3.4.3. Omówienie przepisów prawa krajowego.....	193
3.4.4. Identyfikacja przepisów prawa Unii	196
3.4.5. Wyjaśnienie związku.....	197
3.5. Prezentacja wątpliwości sądu odsyłającego odnośnie do wykładni lub ważności wskazanych przepisów prawa Unii.....	198

3.5.1. Uwagi ogólne	198
3.5.2. Omówienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.....	199
3.5.3 Wskazanie na rozbieżności w nauce albo w krajowej judykaturze	200
3.5.4. Wskazanie na konsekwencje dla rozstrzygnięcia przyjęcia takiej, a nie innej wykładni	200
3.5.5. Propozycja rozstrzygnięcia.....	201
3.6. Uzasadnienie postanowienia zawierającego więcej niż jedno pytanie	201
4. Uzasadnienie wniosków dodatkowych.....	202
4.1. Uzasadnienie wniosku o zastosowanie trybu szczególnego	202
4.2. Uzasadnienie wniosku o ograniczenie skutków wyroku w czasie.....	203
4.3. Uzasadnienie wniosku o utajnienie danych.....	203

CZĘŚĆ III

Wyzwania przy formułowaniu pytań dotyczących wybranych zagadnień prawa UE

Rozdział VI

Wyzwania przy formułowaniu pytań dotyczących swobód rynku

wewnętrznego i obywatelstwa Unii.....	207
1. Uwagi ogólne	207
2. Przepis krajowy „złapany w sieć” swobód rynku wewnętrznego.....	208
3. Przepis krajowy „złapany w sieć” prawa do swobodnego przemieszczania się wynikającego z obywatelstwa Unii	212

Rozdział VII

Wyzwania przy formułowaniu pytań dotyczących Karty praw podstawowych..

1. Uwagi ogólne	216
2. Przydatne dokumenty i strony internetowe dotyczące Karty.....	217
3. Stosunek Karty do EKPCz	218
4. Skutek bezpośredni przepisów Karty	219
5. Możliwości zastosowania Karty	219
6. Zakres zastosowania Karty	220
6.1. Podmiotowy zakres zastosowania Karty.....	220
6.2. Stosowanie Karty do państw członkowskich.....	220
6.3. Wymóg zgodności z Kartą wszystkich przepisów mieszczących się w zakresie prawa Unii.....	223
6.4. Zakres zastosowania Karty a pytania prejudycjalne	223
7. Możliwe ograniczenia praw z Karty	225

Rozdział VIII

Wyzwania przy formułowaniu pytań dotyczących praworządności	227
1. Uwagi ogólne	227
2. Obowiązek zapewnienia niezawisłości swoich sądów przez państwa członkowskie	228
3. Kryteria niezawisłości sądów.....	231
4. Obowiązek zapewnienia niezawisłości sędziowskiej a dopuszczalność wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym	235
Bibliografia	239
Aneks	241

WSTĘP

1. Korzystanie z instytucji odesłania prejudycjalnego przez sądy polskie

Odesłanie prejudycjalne przewidziane w art. 19 ust. 3 lit. b TUE i w art. 267 TFUE to instrument pozwalający sądom państw członkowskich Unii na zwracanie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TS) z wnioskiem w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje unijne.

Do końca 2019 r. zostało skierowanych do TS z Polski **196** odesłań prejudycjalnych.

Tabela nr 1.

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba odesłań	1	2	7	4	10	8	11	6	11	14	15	19	19	31	38

Źródło: curia.europa.eu

Jak widać z powyższego zestawienia, przez pierwszych trzynaście lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polscy sędziowie względnie rzadko sięgali po ten podstawowy instrument prawa unijnego. W liczbach bezwzględnych, do 2017 r. liczba odesłań prejudycjalnych kierowanych rocznie przez polskich sędziów odpowiadała mniej więcej liczbie odesłań sędziów bułgarskich czy węgierskich, czyli sędziów państw o populacji odpowiednio około pięcio- czy czterokrotnie mniejszej od populacji Polski. Tymczasem, nic nie wskazuje na to, aby istniały obiektywne przyczyny, dla których w postępowaniach prowadzonych przed sądami tych państw problemy związane z interpretacją prawa unijnego miały występować częściej niż w sprawach prowadzonych przed sądami polskimi.

Tabela nr 2.

Państwo	Ludność	Rok			
		2015	2016	2017	2018
Niemcy	83 mln	79	84	149	78
Francja	67 mln	25	23	25	40
Włochy	60 mln	47	62	57	67
Hiszpania	47 mln	36	47	23	59
Polska	38 mln	15	19	19	31
Holandia	17 mln	40	26	38	35
Belgia	11 mln	32	26	21	40
Węgry	9,7 mln	14	15	22	29
Bułgaria	7 mln	5	18	16	20

Źródło: europa.eu i curia.europa.eu

W 2018 r. nastąpił widoczny wzrost liczby odesłań prejudycjalnych z Polski będący pochodną wielu pytań dotyczących zgodności z prawem unijnym ustaw zmieniających zasady funkcjonowania polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Tylko w tym jednym roku skierowano 9 odesłań dotyczących tej problematyki¹. Można powiedzieć, że dzięki kryzysowi wokół sądownictwa polskie sądy „odkryły” instytucję pytania prejudycjalnego przy rozstrzygnięciu o kwestiach wagi konstytucyjnej. W sprawach „zwykłych” korzystały z niej jednak nadal względnie rzadko.

Zakres korzystania z instytucji odesłania prejudycjalnego przez sądy polskie kształtuje się różnie dla różnych kategorii sądów. O ile polskie sądy administracyjne oraz Sąd Najwyższy od lat względnie regularnie sięgały po omawiany instrument w celu wyjaśnienia wątpliwości co do interpretacji prawa unijnego, o tyle zdecydowanie rzadziej było to udziałem sądów powszechnych. Do końca 2018 r. niemal połowa polskich odesłań pochodziła od sądów administracyjnych, przy czym większość z nich od Naczelnego Sądu Administracyjnego. Znaczna część odesłań pochodziła też od Sądu Najwyższego; stanowiły one prawie 1/6 odesłań. Natomiast sądy powszechne do końca 2018 r. skierowały ich jedynie 56, co daje średnią około 4 odesłań na rok.

Do końca 2018 r. pochodzenie 158 odesłań prejudycjalnych przedstawiało się następująco:

Tabela nr 3.

Trybunał Konstytucyjny	1
Sąd Najwyższy	25
NSA	49

¹ Por. rodz. VIII.

Inne, w tym:	83
WSA	22
Krajowa Izba Odwoławcza	5
sądy powszechne	56

Źródło: curia.europa.eu

Sytuacja uległa zmianie w 2019 r. Skierowano w nim z Polski rekordową liczbę odesłań – 38, a ich rozkład wyglądał następująco:

Tabela nr 4.

Sąd Najwyższy	4
NSA	4
Inne, w tym:	30
WSA	3
sądy powszechne	27

Źródło: curia.europa.eu

A zatem, w 2019 r., po raz pierwszy w historii, większość ze skierowanych w danym roku kalendarzowym odesłań prejudycjalnych sądów polskich pochodziła od sądów powszechnych. W momencie wydania niniejszego opracowania za wcześnie jeszcze na pogłębione analizy i stwierdzenie, czy tak znacząca liczba odesłań z sądów powszechnych w roku 2019 jest wyjątkiem² czy świadczy o trwałej zmianie proporcji. Faktem jest, że tendencję wzrostową w odniesieniu do sądów powszechnych można było zaobserwować już wcześniej. O ile w pierwszych 11 latach członkostwa Polski w UE (do końca 2015 r.) wszystkich odesłań z tych sądów było jedynie 23, o tyle w następnych trzech latach (2016–2018) skierowano ich już łącznie 33. Rok 2019 z 27 odesłaniami sądów powszechnych znacząco zmienia wielkość udziału odesłań tych sądów w całkowitej liczbie odesłań sądów polskich. Na koniec 2019 r. na 196 wszystkich odesłań prejudycjalnych 83 pochodziły od sądów powszechnych.

2. Powody przemawiające za korzystaniem z instytucji odesłania prejudycjalnego

Wydaje się, że o potencjale drzemiącym w odesłaniu prejudycjalnym nie trzeba dzisiaj nikogo przekonywać. To m.in. dzięki tej instytucji możliwe było poddanie kontroli TS, w zakresie zgodności z prawem unijnym, przyjętych po 2015 r. przepisów

² Z dostępnego opisu spraw widać na przykład, że siedem pytań zostało zadanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie w tym samym dniu w podobnych sprawach (sygnatury od C-748/19 do C-754/19). Jest prawdopodobne, że pytania są takie same lub zbliżone i że sprawy zostaną połączone do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

zmieniających zasady funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości³. Dzięki pytaniom prejudycjalnym polskich sądów zdecydowanemu wzmocnieniu uległa pozycja konsumentów względem przedsiębiorców w sporach dotyczących kredytów hipotecznych indeksowanych do walut obcych⁴ czy w sprawach dotyczących zobowiązań stwierdzonych wekslem⁵ lub wyciągiem z ksiąg bankowych⁶. Wiele dalszych orzeczeń w sprawach mniej medialnych miało istotny wpływ na prawa i obowiązki podatników czy stron w postępowaniu cywilnym i karnym.

Odesłanie prejudycjalne nie jest zatem ozdobnikiem systemu prawnego. Istnieją konkretne argumenty za szerokim korzystaniem z tego instrumentu nie tylko przez sądy ostatniej instancji, zobowiązane do tego zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE. Poniżej przedstawiono kilka najważniejszych.

2.1. Zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów prawa

Przepisy prawa Unii stanowią część porządku prawnego obowiązującego w Polsce. Ich szczególna pozycja wynika z art. 90 i 91 Konstytucji RP. Obowiązkiem sędziego krajowego jest prawidłowe stosowanie przepisów prawa obowiązujących w Polsce, niezależnie od źródła ich pochodzenia: krajowego czy unijnego. Warunkiem poprawnego ustalenia wpływu przepisów prawa Unii na prawo krajowe w rozpoznawanej sprawie jest prawidłowe rozstrzygnięcie o ich ważności i ustalenie ich prawidłowej wykładni. Bez wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym do TS uczynienie tego może być niemożliwe albo utrudnione⁷.

2.2. Wkład w paneuropejski proces interpretowania prawa unijnego

Sędzia krajowy występujący z odesłaniem prejudycjalnym bierze udział w dialogu sądów krajowych⁸ i TS i tym samym przyczynia się do właściwej wykładni prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich. O skali dialogu świadczy fakt, że w latach 1952–2018 sądy krajowe wniosły do TS łącznie 10 717 odesłań prejudycjalnych, a w samym 2019 r. do TS wpłynęło ponad 620 takich odesłań (dokładne dane będą podane w sprawozdaniu za 2019 r.). Rola sądów krajowych jest przy tym nie do

³ Por. rozdz. VIII.

⁴ Wyrok TS z 3.10.2019 r., C-260/18, Kamil Dziubak i Justyna Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank International AG, EU:C:2019:819.

⁵ Wyrok TS z 13.09.2018 r., C-176/17, Profi Credit Polska S.A. w Bielsku-Białej przeciwko Mariuszowi Wawrzoskowi, EU:C:2018:711.

⁶ Postanowienie TS z 28.11.2018 r., C-632/17, Powszechna Kasa Oszczędności (PKO) Bank Polski S.A. w Warszawie przeciwko Jackowi Michalskiemu, EU:C:2018:963.

⁷ Por. rozdz. I.

⁸ Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-210/06, Cartesio, EU:C:2008:723, pkt 91.

przecenienia, gdyż podjęcie dialogu zależy wyłącznie od dokonanej przez nie oceny znaczenia i konieczności odesłania⁹. Bez wniosków sądów krajowych TS nie miałby okazji wypowiedzieć się w wielu kwestiach rozwijających prawo unijne. A to właśnie w odpowiedzi na pytania prejudycjalne wypracowano niektóre podstawowe zasady systemu prawa Unii, między innymi zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, skutku bezpośredniego niektórych przepisów unijnych czy wzajemnego zaufania.

Jednak pytania w sprawach mniej przełomowych z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia również odgrywają istotną rolę. Jeżeli sąd krajowy ma problem z interpretacją prawa unijnego czy oceną zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, najprawdopodobniej mierzą się z nim również inne sądy w podobnych sprawach. Skierowanie odesłania prejudycjalnego w przedmiocie nowej kwestii wyciąga problem na światło dzienne i poprzez danie Trybunałowi możliwości jego rozwiązania, może przyczynić się do wydania właściwych orzeczeń w innych sprawach w toku przed sądami danego państwa oraz innych państw członkowskich UE.

2.3. Uniknięcie ryzyka naruszenia zobowiązań unijnych przez państwo oraz odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa

W przypadku sądów ostatniej instancji konsekwencją zaniechania skierowania odesłania prejudycjalnego może być uznanie w trybie postępowania z art. 258 TFUE, że państwo członkowskie naruszyło zobowiązania wynikające z prawa Unii¹⁰. Ponadto naraża ono Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą¹¹.

2.4. Uniknięcie ryzyka naruszenia praw podstawowych chronionych EKPCz oraz pełnej kontroli ze strony ETPCz

Instytucja odesłania prejudycjalnego odgrywa bardzo istotną rolę z punktu widzenia ochrony praw podstawowych jednostki, w szczególności prawa do rzetelnego procesu. Osoby fizyczne i prawne mają bowiem ograniczony bezpośredni dostęp do TS – nie mają w ogóle legitymacji do skarżenia państw za naruszenie zobowiązań unijnych i bardzo ograniczoną legitymację do skarżenia aktów instytucji unijnych. Według ETPCz Trybunał Sprawiedliwości UE zachowuje kontrolę nad stosowaniem przez sądy krajowe prawa unijnego, w tym jego gwarancji praw podstawowych właśnie poprzez procedurę odesłania prejudycjalnego.

⁹ Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-210/06, *Cartesio*, EU:C:2008:723, pkt 91.

¹⁰ Wyrok TS z 4.10.2018 r., C-416/17, *Komisja przeciwko Francji*, EU:C:2018:811, por. rozdz. II pkt 2.3 poniżej.

¹¹ Wyrok TS z 30.09.2003 r., C-224/01, *Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich*, EU:C:2003:513, por. rozdz. I pkt 1.2.4 poniżej.

Ponadto ETPCz stosuje wobec państw członkowskich wykonujących zobowiązania unijne domniemanie ochrony praw człowieka równoważnej do tej z Konwencji (tzw. doktryna Bosphorus). Jedną z podstaw tego domniemania jest fakt, że prawo unijne przewiduje mechanizm odesłania prejudycjalnego, za pomocą którego TS sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem praw podstawowych. Rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej prawa unijnego przez sąd ostatniej instancji bez skorzystania z możliwości zadania pytania TS (a zatem, jak to ujmuje ETPCz, „bez wykorzystania pełnego potencjału odpowiedniego międzynarodowego mechanizmu nadzoru nad przestrzeganiem praw podstawowych”¹²) powoduje obalenie domniemania równoważnej ochrony w danej sprawie i poddaje działania państwa pełnej kontroli ze strony ETPCz¹³.

3. Przyczyny niepełnego korzystania z potencjału art. 267 TFUE

Przyczyn niepełnego korzystania z potencjału art. 267 TFUE przez sądy polskie może być kilka.

Po pierwsze, **polские przepisy proceduralne ignorują** istnienie mechanizmu odesłania prejudycjalnego, nie jest on zatem dla sędziów instytucją oczywistą. Pożądane wydawałoby się wprowadzenie do kodeksów regulujących postępowania karne i cywilne pewnych regulacji, w wersji minimum wskazujących przynajmniej na istnienie możliwości skierowania pytania do TS, formę, w jakiej powinno to być uczynione, i ewentualnie zaskarżalność takiego postanowienia.

Po drugie, sądy karne mają możliwość zadawania pytań prejudycjalnych dotyczących współpracy sądów w sprawach karnych dopiero od pięciu lat (od 1.12.2014 r.)¹⁴. Zrozumiałe jest, że **dopiero poznają tę procedurę**. Wystarczy przypomnieć, że w początkach działalności TS – w 1961 r. – wpłynęło do niego tylko jedno odesłanie prejudycjalne¹⁵, a w pierwszych 10 latach (1961–1970 r.) skierowano jedynie 107 odesłań ze wszystkich sześciu ówczesnych państw członkowskich. Sądy zawsze potrzebują czasu, żeby przyswoić sobie nową procedurę.

Ponadto, co dotyczy wszystkich postępowań, cywilnych i karnych, **pełnomocnicy stron przed polskimi sądami nieczęsto wnoszą o zadanie pytań** TS. Tymczasem to właśnie oni powinni je inicjować. Badania dotyczące stosowania pięciu rozporządzeń unijnych z zakresu współpracy sądów w sprawach cywilnych przez sądy polskie wykazały, że w sprawach tych, które wszystkie mają z założenia charakter unijny

¹² Wyrok ETPCz z 6.12.2012 r., 12323/11, Michaud przeciwko Francji, HUDOC, pkt 115.

¹³ Wyrok ETPCz z 6.12.2012 r., 12323/11, Michaud przeciwko Francji, HUDOC, pkt 114–115.

¹⁴ Art. 35 TUE, Protokół nr 10 do TFUE.

¹⁵ Od sądu holenderskiego – por. wyrok TS z 6.04.1962 r., 13/61, Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd przeciwko Robertowi Boschowi, EU:C:1962:11.

(stosowanie unijnych aktów prawnych), strony lub pełnomocnicy wnioskowali o zadanie pytania prejudycjalnego jedynie w 4% spraw¹⁶.

Jako poważny czynnik odstrasżający od zadania pytania odnotowuje się również **obawę przed przedłużeniem postępowania**, które, w przypadku sądów karnych, często dotyczy osoby pozbawionej wolności¹⁷. Należy jednak zauważyć, że z orzecznictwa TS wynika, iż sędziowie nie mogą podlegać sankcjom dyscyplinarnym za oczekiwanie na odpowiedź Trybunału na ich wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹⁸. Również ETPCz stwierdził, że czas zawisłości sprawy prejudycjalnej przed TS (od momentu wpłynięcia wniosku sądu krajowego do wydania orzeczenia przez TS) nie jest brany pod uwagę przy ocenie przez ten sąd, czy doszło do przewlekłości postępowania naruszającego prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie z art. 6 ust 1 EKPCz¹⁹. Ponadto, co do spraw, w których osoba jest pozbawiona wolności, możliwe jest wnioskowanie o zastosowanie trybu znacząco przyspieszającego rozpoznanie sprawy.

W końcu, jedną z przyczyn niepełnego korzystania z potencjału tkwiącego w procedurze prejudycjalnej może być **niedostateczna znajomość samego postępowania** i przepisów je regulujących. Pochodną tego są wątpliwości sędziów co do dopuszczalności odesłań i sposobu redagowania pytań prejudycjalnych. Na tym tle z pewnością czynnikiem powstrzymującym przed zadaniem pytania może być **obawa przed odrzuceniem** pytania przez Trybunał ze względu na jego nieprawidłowe sformułowanie lub ze względów merytorycznych.

4. Zawartość publikacji

4.1. Cele opracowania i środki do ich osiągnięcia

Celem niniejszego opracowania jest zaradzenie ostatniemu ze wspomnianych problemów. Środkiem do jego osiągnięcia jest przedstawienie zestawu praktycznych porad i wskazówek, które mają ułatwić sędziemu krajowemu identyfikację w prowadzonym postępowaniu problemu prawa unijnego, ocenę dopuszczalności i celowości przed-

¹⁶ A. Frąckowiak-Adamska, A. Guzewicz, Ł. Petelski, *Skuteczność stosowania przez sądy polskie unijnych rozporządzeń: nr 44/2001, nr 2201/2003, nr 864/2007, nr 593/2008 i nr 4/2009*, EPS 2016/10, s. 1–9.

¹⁷ Wystąpienie prof. Barbary Nity-Światłowskiej na seminarium HFPC 26.02.2019 r. na temat znaczenia procedury pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w systemie ochrony praw człowieka organizowanego w ramach projektu „Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka”.

¹⁸ Postanowienie TS z 12.02.2019 r., C-8/19 PPU, RH, EU:C:2019:110, pkt 47. Por. rozdz. II pkt 2.2 poniżej.

¹⁹ Wyrok ETPCz (Wielka Izba) z 27.06.2017 r., 931/13, Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii, HUDOC, pkt 208; wyrok ETPCz z 30.09.2003 r., 40892/98, Koua Poirrez przeciwko Francji, HUDOC, pkt 61.

stawienia tego problemu TS, a następnie realizację przedsięwzięcia, jakim jest wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym. Wydaje się bowiem, że pomimo wielu szkoleń i wykładów przeprowadzenie wszystkich tych czynności jest w praktyce niełatwe.

Celem przewodnika jest przyczynienie się do uniknięcia przez autorów wniosków do TS błędów skutkujących odrzuceniem odesłań przez TS, jak również przedstawienie wskazówek zwiększających szanse uzyskania od TS odpowiedzi przydatnych dla postępowania w sprawie krajowej.

W założeniu autorów niniejsze opracowanie powinno dostarczać odpowiedzi na większość pytań, które sędzia zadaje sobie na kolejnych etapach procesu twórczego ukierunkowanego na wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym. Obiektywnie, nie jest przy tym możliwe, aby opracowanie zawierało wykład z prawa unijnego materialnego i kompleksową analizę wszystkich możliwych problemów prawa unijnego, jakie mogą się pojawić w sprawach rozpoznawanych przez sądy polskie. Główny nacisk położono na kwestie proceduralne, natomiast problematyka związku z prawem unijnym została jedynie niewyczerpująco zarysowana.

4.2. Adresaci opracowania

Niniejsze opracowanie skierowane jest przede wszystkim do sędziów sądów powszechnych. Nie mogą oni bowiem liczyć na takie wsparcie systemowe jak sędziowie Sądu Najwyższego czy sądów administracyjnych. Większość przedstawionych w opracowaniu uwag może być jednak przydatna sędziom wszystkich sądów krajowych, niezależnie od pionu i szczebla sądownictwa.

Opracowanie może być również pomocne adwokatom, radcom prawnym (i prokuratorom), zamierzającym złożyć w danym postępowaniu krajowym wniosek do sądu o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym. Często bowiem wyjaśnienie unijnych kwestii przez TS leży w interesie ich klientów. Tymczasem nie ma lepszego sposobu przekonania sędziego do zadania pytania niż złożenie jego projektu. Pełnomocnik powinien zatem zapoznać się z wszystkimi wymogami dotyczącymi formułowania pytań, aby jego propozycja miała szanse uwzględnienia. Ponadto w postępowaniu przed TS pełnomocnicy (i strony) biorą aktywny udział zarówno w fazie pisemnej, jak i ustnej. Jest im zatem niezbędna również wiedza na temat zasad rządzących postępowaniem prejudycjalnym.

4.3. Źródło wiedzy i autorzy

Opracowanie jest wynikiem analiz i przemyśleń poczynionych przez autorkę przy okazji licznych szkoleń z przedmiotowej materii prowadzonych dla sędziów i pełno-

mocników, oraz autora w okresie czterech lat pracy w TS w Dyrekcji Badań i Dokumentacji w charakterze delegowanego eksperta krajowego. W ocenie autorów zgromadzone przy powyższych okazjach doświadczenie pozwoliło im na zidentyfikowanie problemów wymagających omówienia z uwagi na potrzeby sędziów krajowych.

W tym kontekście należy poczynić dwa zastrzeżenia.

Po pierwsze, jakkolwiek niniejsze opracowanie bazuje w dużym stopniu na ogólnie dostępnych źródłach, przedstawione w części II propozycje i sugestie wykraczające poza treść Zaleceń stanowią wyraz subiektywnych poglądów i przekonań autora. Powinny być odczytywane jako propozycja pewnego postępowania, a nie jako wiążąca instrukcja.

Po drugie, *panta rhei*. Prawo unijne i orzecznictwo TS ewoluują i będą ewoluować. Wynika to z wielu czynników, jak na przykład nowych wyzwań ze strony państw członkowskich (tu trzeba zwrócić uwagę na rozwój orzecznictwa dotyczącego praworządności w odpowiedzi na próby ograniczania niezawisłości i niezależności sądów w Polsce) czy zwiększania liczby pytań prejudycjalnych kierowanych do TS, który wymusza większą kontrolę poprawności ich formułowania w celu ograniczenia ich liczby. Stanowiska i poglądy niegdyś odrzucane z czasem znalazły pozytywny odźwięk w orzecznictwie. Niniejsze opracowanie stanowi odbicie stanu prawnego i orzecznictwa na dzień publikacji. Stan ten może w przyszłości ulec zmianie. Nic zresztą nie stoi na przeszkodzie temu, aby próbować go zmieniać poprzez kierowanie nowych pytań prejudycjalnych kwestionujących dominujące aktualnie poglądy orzecznictwa na określone tematy.

4.4. Plan opracowania

Opracowanie podzielono na trzy części.

Część I poświęcona jest prezentacji instytucji odesłania prejudycjalnego.

Pytania prejudycjalne służą zapewnieniu poprawnego stosowania prawa Unii przez sądy krajowe. Podstawowym warunkiem korzystania z tego instrumentu przez sędziów krajowych jest uświadomienie sobie przez nich szerokich uprawnień, jakie nadaje im prawo Unii, oraz obowiązków, jakie ono na nich nakłada. Ponadto, powinni oni znać główne zasady funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego, w tym zasad postępowania prejudycjalnego. Problematyka ta zostanie omówiona w rozdziale I.

Świadomy swoich uprawnień i obowiązków oraz zasad funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego, sędzia rozważający możliwość wystąpienia z odesłaniem

prejudycjalnym powinien znać szczegółowe zasady dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Omówione zostaną one w rozdziale II.

Zagadnienia dotyczące faktycznego wystąpienia sądu krajowego do TS z odesłaniem prejudycjalnym będą natomiast przedmiotem prezentacji w rozdziale III.

Część II opracowania (rozdziały IV i V) zawiera propozycję metody redagowania wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

Część III (rozdziały VI, VII i VIII) poświęcona jest zaś szczególnym wyzwaniom, jakie napotkać może sędzia, formułując pytania w wybranych dziedzinach prawa Unii, a mianowicie dotyczących swobód rynku wewnętrznego, obywatelstwa Unii oraz ochrony praworządności.

4.5. Terminologia

Instytucja uregulowana w art. 267 TFUE opisywana jest w języku polskim przy użyciu bardzo różnych pojęć²⁰. Najczęściej określa się ją mianem pytania prejudycjalnego, a pojęcie to stosuje się zamiennie na określenie instytucji, instrumentu, wniosku kierowanego do TS, jak również samych pytań w nich zawartych. Tak szerokie użycie jednego terminu może powodować nieporozumienia, zwłaszcza gdy w przepisach regulujących postępowanie przed TS używane jest ono w węższym zakresie.

Dla jasności przekazu na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto następującą konwencję terminologiczną. Jako punkt wyjścia dla użycia określonych pojęć przyjęto polską wersję językową Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości²¹, który posługuje się wszystkimi pojęciami niezbędnymi do opisanie odesłania prejudycjalnego. Poświęcony przedmiotowej instytucji rozdział III Regulaminu zatytułowany jest „Odesłania prejudycjalne”. Również z art. 93 Regulaminu w zw. z art. 23 Statutu wynika w sposób jednoznaczny, że właściwym pojęciem dla instytucji uregulowanej w art. 267 TFUE jest pojęcie **odesłania prejudycjalnego**. Pojęcie to będzie zatem używane w pierwszej kolejności na określenie przedmiotowej instytucji. Będzie ono jednak również używane zamiennie z pojęciem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Zgodnie z art. 94 Regulaminu sąd krajowy uruchamia mechanizm przewidziany w art. 267 TFUE w ten sposób, że występuje do TS z „**wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**” (w skrócie „wniosek o wydanie orzeczenia preju-

²⁰ Por. przegląd stosowanej terminologii w J. Sadowski, *Pytania prejudycjalne polskich sądów powszechnych*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2014/20, Warszawa, s. 8.

²¹ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25.09.2012 r. (Dz.Urz. UE L 265, s. 1, ze zm., w tym zmianą przewidzianą w Dz.Urz. UE L 316 z 6.12.2019, s. 103).

dycjalnego”). Pojęcie to będzie wykorzystywane na określenie pisma wszczynającego postępowanie prejudycjalne.

Prawo krajowe określa formę dla decyzji o wystąpieniu z wnioskiem. W przypadku odesłań prejudycjalnych sądów polskich będą one dokonywane w formie postanowień wydanych zgodnie z przepisami procedury mającymi zastosowanie w danym postępowaniu sądowym. Postanowienie to będzie określane mianem **postanowienia odsyłającego**. W takim układzie, sąd polski („sąd odsyłający”) występuje do TS z „wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”, wydając „postanowienie odsyłające”.

„Wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego” (i tym samym „postanowienie odsyłające”) obejmuje w pierwszej kolejności „**pytanie (lub pytania) prejudycjalne**” zawarte w sentencji „postanowienia odsyłającego” oraz jego (ich) **uzasadnienie**. Może on również zawierać „wnioski dodatkowe” do TS, zwłaszcza w przedmiocie zastosowania trybów szczególnych.

Czytając opracowanie, należy jednak pamiętać, że powszechnie (również w literaturze) pojęcia „wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego”, „odesłania prejudycjalnego” i „pytania prejudycjalnego” są używane zamiennie.

Ostatnim terminem, który wymaga zdefiniowania, jest termin „**dopuszczalności**” (wniosku czy pytania). W niniejszym opracowaniu, o ile nic innego nie wynika z kontekstu, używany jest on na określenie sytuacji spełnienia wszystkich przesłanek udzielenia przez TS merytorycznej odpowiedzi na zadane pytania prejudycjalne, wynikających z art. 267 TFUE i art. 94 Regulaminu. Ma zatem szerszy zakres niż pojęcie „dopuszczalności” użyte w Regulaminie czy w orzecznictwie TS i obejmuje zarówno spełnienie przesłanek przesądzających w świetle judykatury TS o jego właściwości, jak i o dopuszczalności wniosków i pytań.

nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego dotyczącego ogólnej kontroli ustaw;

- przyjęcia każdego niezbędnego środka w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych przez porządek prawny Unii; oraz
- odstąpienia, po zakończeniu takiego postępowania wpadkowego, od stosowania rozpatrywanego krajowego przepisu ustawowego, jeżeli uważają go za niezgodny z prawem Unii.

2.3. Prawo czy obowiązek zadania pytania

Art. 267 TFUE:

(...) W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed **sądem** jednego z Państw Członkowskich, **sąd ten może**, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed **sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany** wnieść sprawę do Trybunału.

Zasadą jest, że sądy niższej instancji (od których orzeczenia można się odwołać w danej sprawie) **mogą**, zwrócić się do TS z pytaniem prejudycjalnym. Z orzecznictwa TS wynika jeden **wyjątek**, gdy sąd krajowy nie może sam podjąć decyzji, ale jest zobowiązany zadać TS pytanie. W sprawie Foto-Frost stwierdzono, że ma to miejsce w sytuacji, gdy kwestionowana jest ważność aktu unijnego i sąd podziela zastrzeżenia co do aktu. O ile sąd krajowy może samodzielnie uznać, że podnoszone zarzuty są niezasadne (czy, że akt jest ważny), o tyle sądy krajowe nie mają kompetencji, aby samodzielnie stwierdzać nieważność aktów instytucji unijnych¹⁸⁴. Trybunał jako jedyny jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii¹⁸⁵. Obowiązek ten jest aktualny, nawet gdy wcześniej stwierdzono nieważność analogicznych przepisów¹⁸⁶. Zasada ta podlega pewnej modyfikacji jedynie w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Wyrok TS z 22.10.1987 r., 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, EU:C:1987:452, pkt 20.

¹⁸⁵ Wyrok TS z 22.06.2010 r., C-188/10 i C-189/10, Melki i Abdeli, EU:C:2010:363, pkt 54.

¹⁸⁶ Wyrok TS z 6.12.2005 r., C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur BV przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, EU:C:2005:742, pkt 19–23.

¹⁸⁷ Wyrok TS z 6.12.2005 r., C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur BV przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, EU:C:2005:742, pkt 18. Por. rozdz. III pkt 2.3.

Natomiast sądy, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu w razie gdy „takie pytanie jest podniesione w sprawie” są **zobowiązane** do wniesienia pytania do TS. Obowiązek ten nie jest jednak bezwzględny. W sprawie CILFIT¹⁸⁸ TS przedstawił trzy **wyjątki**, gdy sądy te nie są zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania dotyczącego wykładni prawa unijnego. Może to mieć miejsce, jeżeli:

- pytanie nie jest istotne dla sprawy;

Wyrok TS z 15.03.2017 r., C-3/16, Lucio Cesare Aquino przeciwko Belgische Staat, EU:C:2017:209, § 43:

„Z relacji między art. 267 akapit drugi TFUE a art. 267 akapit trzeci TFUE wynika, że sądy wskazane w art. 267 akapit trzeci TFUE mają takie samo uprawnienie dyskrecjonalne jak inne sądy krajowe w odniesieniu do kwestii, czy orzeczenie dotyczące zagadnienia z zakresu prawa Unii jest im niezbędne do wydania orzeczenia. Wobec tego sądy te nie są zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania dotyczącego wykładni prawa Unii, jeżeli pytanie nie jest istotne dla sprawy, to jest w wypadku, gdy odpowiedź na pytanie – jakkolwiek by ona była – nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu (...)”.

- dany przepis prawa unijnego stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał (doktryna *acte éclairé*);
- prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości (doktryna *acte clair*).

Istnienie sytuacji *acte clair* „należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa Unii i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii”¹⁸⁹. W wyroku Ferreira da Silva TS stwierdził, że ostateczna ocena, czy prawidłowe stosowanie prawa Unii jest na tyle oczywiste, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości, należy do sądu krajowego i samo istnienie sprzecznych ze sobą orzeczeń wydanych przez inne sądy krajowe nie może stanowić decydującego czynnika, który może narzucać obowiązek stosowania art. 267 akapit trzeci TFUE. Obowiązek taki powstaje jednak, jeżeli występują kumulatywnie dwie okoliczności: „wydane zostały rozbieżne orzeczenia dotyczące wykładni tego pojęcia przez niższe instancje sądowe, a także istnieją powtarzające się trudności w jego interpretacji w różnych państwach członkowskich”¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Wyrok TS z 6.10.1982 r., 283/81, Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità, EU:C:1982:335, pkt 10–14.

¹⁸⁹ Wyrok TS z 9.09.2015 r., C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito i in. przeciwko Estado português, EU:C:2015:565, pkt 39.

¹⁹⁰ Wyrok TS z 9.09.2015 r., C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito i in. przeciwko Estado português, EU:C:2015:565, pkt 40–45.

Kwestie kwalifikacji sądu jako sądu ostatniej instancji były rozstrzygane w kontekście różnych porządków prawnych¹⁹¹. Na gruncie polskim powstały wątpliwości, czy w sprawach, które mogą stać się przedmiotem skargi kasacyjnej, sąd orzekający w drugiej instancji (*in casu* apelacyjny) czy Sąd Najwyższy jest sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. W odpowiedzi na pytanie Sądu Apelacyjnego w Warszawie TS w sprawie Biuro Podróży Partner przesądził, że jest nim Sąd Najwyższy¹⁹². Na tym ostatnim zatem ciąży obowiązek zadania pytania w sprawie. Orzeczenie to sprawiło, że nieaktualne stało się stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, w polskiej procedurze cywilnej jest zawsze sąd drugiej instancji¹⁹³. Mimo braku wyraźnego obowiązku ze strony prawa unijnego, racje wyłożone przez Sąd Najwyższy wydają się w pełni uzasadniać, aby sądy drugiej instancji w razie istnienia wątpliwości co do prawa unijnego kierowały pytania prejudycjalne do TS.

Naruszenie obowiązku wniesienia pytania przez sąd, od którego orzeczenia nie ma odwołania, może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa członkowskiego¹⁹⁴. Może ono również stanowić podstawę wniesienia skargi o naruszenie zobowiązań wynikających z prawa unijnego na podstawie art. 258 TFUE. Warto wskazać, że w 2018 r. TS wydał przełomowy wyrok, w którym po raz pierwszy uznał państwo członkowskie za winne naruszenia zobowiązań unijnych poprzez niewniesienie pytania prejudycjalnego przez sąd, od którego orzeczenia nie ma odwołania.

Wyrok TS z 4.10.2018 r., C-416/17, Komisja przeciwko Francji, EU:C:2018:811, sentencja:

„Poprzez **zaniechanie** wystąpienia przez Conseil d’État (Radę Stanu) do TS w ramach procedury przewidzianej w art. 267 akapit trzeci TFUE w celu (...) **chociaż wykładnia przepisów prawa Unii**, jaką Conseil d’État przyjęła w wyrokach z dnia 10 grudnia 2012 r., Rhodia (...), i z dnia 10 grudnia 2012 r., Accor (...), **nie jest tak oczywista, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości**, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE”.

Ponadto z orzecznictwa ETPCz wynika, że niezwrócenie się do TS z pytaniem i nieuzasadnienie tego w sposób należyty może stanowić naruszenie prawa do rzetelnego

¹⁹¹ Wyrok TS z 4.06.2002 r., C-99/00, Lyckeskog, EU:C:2002:329.

¹⁹² Wyrok TS z 21.12.2016 r., C-119/15, Biuro Podróży Partner przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, EU:C:2016:987, pkt 54.

¹⁹³ Postanowienie SN (7) z 14.10.2015 r., III PZP 1/15, OSNP 2016/5, poz. 60; postanowienie Sądu Najwyższego z 10.03.2016 r., III UZP 1/16, LEX nr 2044485.

¹⁹⁴ Wyrok TS z 30.09.2003 r., C-224/01, Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich, EU:C:2003:513, pkt 63, 188–119.

procesu chronionego art. 6 EKPCz. Przy czym, ETPCz nie sprawdza poprawności decyzji sądu krajowego, lecz jedynie, czy została ona wystarczająco uzasadniona. W sprawie *Ullens de Schooten*¹⁹⁵ ETPCz stwierdził, że sądy krajowe, od orzeczeń których nie ma odwołania, które odmawiają skierowania podniesionego przed nimi, są zobowiązane uzasadnić ich odmowę w świetle wyjątków przewidzianych w orzecznictwie TS (określonych w wyroku *CILFIT*). W sprawie *Somorjai przeciwko Węgrom* ETPCz zawęził ten obowiązek do sytuacji, w której strona wystąpiła w skardze z osobnym wnioskiem o zadanie pytania¹⁹⁶.

2.4. Działanie sądu z urzędu czy na wniosek stron

Artykuł 267 TFUE posługuje się zwrotem „gdy pytanie (...) jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich”, jednak nie ulega wątpliwości, że sąd może zadać pytanie prejudycjalne również bez wniosku stron.

Wyrok TS z 31.01.2013 r., C-26/11, *Belgische Petroleum Unie VZW i in. przeciwko Belgische Staat*, EU:C:2013:44, § 23 (w sprawie strony podnosiły, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, gdyż w postępowaniu głównym nigdy nie powoływały się one na prawo unijne, a zatem wykładnia tego prawa jest ewidentnie pozbawiona jakiegokolwiek związku z przedmiotem postępowania głównego):

„fakt, iż strony postępowania przed sądem odsyłającym nie powoływały przed nim kwestii prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie, by ten sąd mógł wystąpić z wnioskiem do Trybunału. Przewidując wystąpienie do Trybunału w trybie prejudycjalnym, „kiedy pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym”, art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE nie zmierza do ograniczenia tego trybu jedynie do przypadków, kiedy jedna lub druga strona postępowania przed sądem krajowym podjęła inicjatywę podniesienia pytania w kwestii wykładni lub ważności aktów prawa Unii, ale obejmuje również przypadki, kiedy takie pytanie zostaje podniesione przez sam sąd, który uzna, iż rozstrzygnięcie Trybunału w tej kwestii jest „niezbędne do wydania wyroku (...)”.

Sąd krajowy sam decyduje, czy istnieje potrzeba zadania pytania oraz jaka będzie jego treść, a strony nie mają żadnych środków prawnych, by to zmienić. Strony nie mają też prawa zgłaszać dodatkowych pytań ani rozszerzać już zadanych podczas postępowania przed TS.

¹⁹⁵ Wyrok ETPCz z 20.09.2011 r., 3989/07, 38353/07, *Ullens De Schooten and Rezabek przeciwko Belgii*, pkt 62. Potwierdzone dalszym orzecznictwem przywołanym w wyroku ETPCz z 11.04.2019 r., 50053/16, *Harisch przeciwko Niemcom*, HUDOC.

¹⁹⁶ Wyrok ETPCz z 28.08.2018 r., 60934/13, *Somorjai przeciwko Węgrom*, HUDOC, pkt 57.

W publikacji zaprezentowano funkcjonowanie w praktyce odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, fundamentalnego mechanizmu prawa unijnego. Autorzy uwzględnili najnowsze zalecenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z 8 listopada 2019 r. oraz zmiany w regulaminie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 26 listopada 2019 r., które weszły w życie 1 stycznia 2020 r.

Opracowanie przedstawia m.in:

- zasady dopuszczalności odesłań prejudycjalnych,
- sposoby wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym,
- propozycje w zakresie formułowania wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego,
- szczególne wyzwania przy formułowaniu pytań prejudycjalnych dotyczących wybranych zagadnień prawa Unii – swobód rynku wewnętrznego i wynikających z obywatelstwa Unii, Karty Praw Podstawowych UE oraz ochrony praworządności.

Książka zainteresuje sędziów, adwokatów, radców prawnych i aplikantów, a także teoretyków prawa.

„Książka nie jest tylko »poradnikiem« dla sędziów zadających pytania prejudycjalne, lecz ma charakter znaczenie szerszy, stanowiąc świetne studium odnoszące się do ważnych dziedzin prawa UE oraz (a może przede wszystkim) do spraw węzłowych z punktu widzenia przestrzegania przez Polskę praworządności”.

z recenzji prof. dr. hab. Jana Barcza

Agnieszka Frąckowiak-Adamska – doktor habilitowana nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; autorka publikacji dotyczących stosowania prawa unijnego przez sądy krajowe, europejskiej przestrzeni sądowej, obywatelstwa Unii i prawa rynku wewnętrznego; w latach 2017–2019 przeprowadziła szkolenia dla sędziów, adwokatów i radców prawnych na temat formułowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Paweł Bańczyk – sędzia Sądu Okręgowego w Gdańsku; w latach 2015–2019 delegowany ekspert krajowy w Dyrekcji Badań i Dokumentacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL